



CONCESSÃO ONEROSA PARA GERAÇÃO COMPARTILHADA FOTOVOLTAICA EM PROJETOS DE ASSENTAMENTO

Lívio Coêlho Cavalcanti¹

RESUMO

Analisa-se a exploração de energia solar em projetos de assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, como instrumento de incentivo à Reforma Agrária, através do qual seria possível gerar renda, implantar infraestrutura e fixar dignamente o homem no campo e, ao mesmo tempo, fomentar a Política Energética sustentável mediante o aproveitamento de energia renovável. Trata-se de pesquisa aplicada, exploratória, qualitativa, bibliográfica e documental. Ao fim, afirma-se a viabilidade jurídica de fomentar a Reforma Agrária através do instrumento da concessão onerosa de uso de áreas de projetos de assentamento para fins de implantação de microgeradoras e minigeradoras distribuídas.

Palavras-chave: Reforma Agrária. Projetos de Assentamento. Aproveitamento Fotovoltaico.

1 INTRODUÇÃO

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Procurador Federal.

Constitucionalmente prevista, a Reforma Agrária pode ser um mecanismo eficiente para a consecução dos objetivos da República, notadamente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, haja vista que ela propõe o efetivo acesso a um direito social constitucionalmente reconhecido com o fim de desconcentrar e democratizar a estrutura fundiária, fomentar produção de alimentos, a geração de ocupação e de renda, o combate à fome e à miséria, a interiorização de serviços básicos, a fixação do homem no campo, a promoção da cidadania e da justiça social, a diversificação do comércio e dos serviços no meio rural e democratização das estruturas de poder².

Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)³, desde o início do Programa Nacional de Reforma Agrária foram assentadas, no Brasil, 1.348.484 famílias. Hoje essa política beneficia 973.451 famílias em 9.437 assentamentos criados, os quais somam 87.953.588 hectáreas de área reformada⁴.

Contudo, em que pese a magnitude dessa política pública, seus instrumentos não se revelaram suficientes para o cumprimento dos objetivos propostos. Resultado dessa situação é o abandono e a venda (ilícita) do lote ou parcela produtiva, o êxodo rural, a falta de interesse (e de incentivo) em trabalhar a terra, o parcelamento do solo com o ingresso de estranhos à Reforma Agrária e a criação de verdadeiras favelas rurais⁵, descaracterizando a política pública e criando uma zona de vulnerabilidade social.

Nesse contexto, aspecto peculiar dos projetos de assentamento pode contornar essa situação, conferindo possível alternativa aos beneficiários da Reforma Agrária: as grandes extensões de terra sujeitas a radiação solar⁶, as quais poderiam ser utilizadas na exploração de energia fotovoltaica em prol desses assentamentos.

Assim, objetiva-se analisar a viabilidade jurídica de um modelo a incentivar a Reforma Agrária através da implantação de sistemas de microgeração e minigeração distribuída fotovoltaicas, como mecanismo alternativo de geração de renda, implantação de infraestrutura

² Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Painel de Informações**. Objetivos da Reforma Agrária segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/reformaagraria>. Acesso em: 20 fev. 2020.

³ Autarquia federal, criada pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, para realizar a Política Agrária.

⁴ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Painel de Informações**. Dispõe dados a respeito da Reforma Agrária. Disponível em: http://www.incra.gov.br/reforma_agraria. Acesso em: 17 fev. 2020.

⁵ Em alguns casos, a que denominamos “favelas rurais”, o aumento da ocupação desordenada suplanta em muito a capacidade ocupacional tecnicamente admitida, ocasionando problemas estruturais nesses assentamentos.

⁶ Vide Atlas Brasileiro de Energia Solar. Disponível em http://labren.ccst.inpe.br/atlas_2017.html. Acesso em: 20 nov. 2019.

e fixação digna do homem no campo, e igualmente, contribuir para a Política Energética sustentável mediante o aproveitamento de energia renovável.

Assim, objetiva-se analisar a viabilidade jurídica de um modelo a incentivar a Reforma Agrária através da implantação de sistemas de microgeração e minigeração distribuída fotovoltaicas, como mecanismo alternativo de geração de renda, implantação de infraestrutura e fixação digna do homem no campo, e igualmente, contribuir para a Política Energética sustentável mediante o aproveitamento de energia renovável. Além disso, trata-se de pesquisa aplicada, exploratória, com abordagem qualitativa, a qual se desenvolve, sobretudo, por meio de revisão bibliográfica e documental.

2 CONCEITO E OBJETIVOS DA REFORMA AGRÁRIA

A Reforma Agrária é uma forma de intervenção do Estado na propriedade para alterar a estrutura agrária com o fim de atingir os objetivos estampados em sua carta política, a exemplo da remoção de obstáculos à modernização econômica e tecnológica da produção, as mudanças necessárias nas estruturas de produção e de exportações agrícolas, a necessidade de se povoar e garantir a soberania nacional, a criação de empregos e combate à pobreza (SAMPAIO, 1988), dentre outros. A Reforma Agrária é peculiar a cada país, e a atual estrutura fundiária é resultado do processo histórico de sua formação e ocupação territorial.

No Brasil, o início do processo de reforma agrária se confunde com a colonização portuguesa e a implantação do sistema de capitâneas hereditárias e sesmarias. O regime de terras⁷ e os interesses institucionais foram modificados ao longo do tempo, culminando com o modelo da atual Constituição.

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, em seu título “Da Ordem Econômica e Financeira” dedica um capítulo inteiro à temática da “Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária” reforçando o histórico papel dessa política pública já prevista em constituições anteriores, e confere-lhe contornos diferenciados ao alargar o conceito de função social da propriedade e apontar os instrumentos para sua ação jurídico-administrativa, sem prejuízo de outros mecanismos a serem instituídos ou regulamentados.

⁷ Ao tratar da Reforma Agrária no tempo, costuma-se dividir esse histórico em quatro períodos: Regime Sesmarial (1500 a 17/07/1822), Regime de Posse (17/07/1822 a 18/09/1850), Regime da Lei de Terras (18/09/1850 a 24/02/1891) e Período Republicano (a partir da Constituição de 1891).

O conceito legal de Reforma Agrária consta da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, e considera Reforma Agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”⁸.

O mesmo diploma elenca como objetivo da Reforma Agrária o estabelecimento de um “sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”⁹.

Contudo, tal conceito e objetivos não se revelam suficientes em um paradigma pós-constituição de 1988, o qual elegeu a dignidade da pessoa humana como princípio fundante do Estado. Os objetivos são muito mais amplos e a reforma agrária se presta a aumentar o número de proprietários rurais, reduzindo o nível de concentração fundiária, estancar ou inibir o êxodo rural, aumentar o nível de emprego e gerar renda, saciar parte das necessidades vitais básicas de milhões de brasileiros que vivem em situação de vulnerabilidade social (MARQUES; MARQUES, 2017).

Uma Reforma Agrária efetiva possibilita o crescimento econômico com distribuição de renda e a construção de uma nação moderna e soberana, transformando o meio rural em meio ambiente economicamente próspero, socialmente justo, ecologicamente sustentável e democrático (BRASIL, 2005).¹⁰ Nesta perspectiva, a Reforma Agrária tem o condão de emancipar as classes menos favorecidas, haja vista suas características peculiares, como se observa dos próprios critérios de seleção para o Programa Nacional de Reforma Agrária constantes da Lei nº 8.629, de 1993.

Contudo, não se pensa em Reforma Agrária sem a correspondente política de desenvolvimento. O início do processo é o acesso à terra. Em seguida, deve o Estado propiciar os instrumentos administrativos, econômicos e financeiros para o pleno desenvolvimento rural, a fim de que os beneficiários possam ter um nível de vida adequado para si próprio e sua família, bem como uma melhoria contínua dessa condição de vida.

Dessa forma, relevantes as políticas públicas e os instrumentos legais que possibilitem aos assentados a superação das adversidades e tornarem-se agentes de suas próprias vidas,

⁸ Trata-se do §1º do art. 1º do Estatuto da Terra.

⁹ Art. 16 do Estatuto da Terra.

¹⁰ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. 2005. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/pnra/file/482-ii-pnra>. Acesso em: 30 jul. 2019.

afinal, o que as pessoas podem realizar depende das oportunidades econômicas, liberdades, poderes sociais e condições habilitadoras, como saúde, educação, incentivos, aperfeiçoamento de iniciativas (SEN, 2010), servindo a Reforma Agrária de meio para esse desiderato.

Dessa forma, relevantes as políticas públicas e os instrumentos legais que possibilitem aos assentados a superação das adversidades e tornarem-se agentes de suas próprias vidas, afinal, o que as pessoas podem realizar depende das oportunidades econômicas, liberdades, poderes sociais e condições habilitadoras, como saúde, educação, incentivos, aperfeiçoamento de iniciativas (SEM 2010), servindo a Reforma Agrária de meio para esse desiderato. A fim de potencializar essa política, estuda-se combiná-la com novas possibilidades que surgiram com a inovação tecnológica e regulamentação específica, conforme será abaixo proposto.

3 A GERAÇÃO DISTRIBUÍDA E O APROVEITAMENTO SOLAR EM PROJETO DE ASSENTAMENTO

Ao longo dos últimos anos, o Estado brasileiro tenta estimular a geração de energia através de fontes renováveis, por meio de programas de incentivo governamental, como o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), instituído pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002 e, assim, aumentar sua participação na matriz energética nacional.

Trata-se de uma inovação ante a política anterior de privilegiar a geração convencional ou centralizada:

Ao longo de quase toda a sua história, os sistemas elétricos têm atendido à demanda dos consumidores com base na premissa da geração convencional, dita centralizada. As usinas geradoras são, em geral, de grande porte, associadas a fontes primárias de energia cujo aproveitamento é mais vantajoso no local de ocorrência, e conectadas a extensas linhas de transmissão e de distribuição com o objetivo de atenderem às necessidades de consumo de forma econômica e confiável (SEVERINO; CAMARGO; OLIVEIRA, 2008, p. 49).

Entretanto, em um primeiro momento, a energia solar fotovoltaica não foi incluída entre as fontes alternativas contempladas pelo Proinfa¹¹, notadamente, pelo alto custo e por não ser competitiva em regiões que não fossem isoladas.

Mas, com o advento tecnológico e redução dos custos para implantação, bem como a necessidade de diversificar a fonte e o modelo da matriz energética nacional, a energia fotovoltaica se apresentou como opção competitiva e passou a ser incentivada por políticas públicas específicas de incentivo à geração distribuída¹², destacando-se a Resolução Normativa ANEEL n° 482¹³, de 17 de abril de 2012, a qual estabelece as condições gerais para o acesso de microgeração¹⁴ e minigeração distribuída¹⁵ aos sistemas de distribuição de energia elétrica, e para o sistema de compensação de energia elétrica¹⁶.

Assim, reduziram-se as barreiras para a microgeração e minigeração distribuída, incentivando-se o mercado, notadamente pelo sistema de compensação de energia elétrica, no qual “a energia ativa injetada por unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída é cedida, por meio de empréstimo gratuito, à distribuidora local e posteriormente compensada com o consumo de energia elétrica ativa”¹⁷.

Na prática, a energia excedente gerada por uma unidade consumidora (microgeradora ou minigeradora) é injetada na rede da distribuidora e posteriormente compensada com o seu consumo mensal. Assim, havendo uma diferença positiva em favor do consumidor, este recebe um crédito em energia (kWh) para abater o consumo subsequente, por um prazo de até 60 (sessenta) meses.

Na evolução desse marco, a Resolução Normativa ANEEL n° 687, de 24 de novembro de 2015, criou modelos geração compartilhada e de autoconsumo remoto.

¹¹ O qual contempla a geração eólica, pequenas centrais hidrelétricas e biomassa.

¹² Geração distribuída “é a denominação genérica de um tipo de geração de energia elétrica que se diferencia da realizada pela geração centralizada por ocorrer em locais em que não seria instalada uma usina geradora convencional, contribuindo para aumentar a distribuição geográfica da geração de energia elétrica em determinada região” (SEVERINO; CAMARGO; OLIVEIRA, 2008, p. 60).

¹³ Foi substancialmente alterada pela Resolução Normativa ANEEL n° 687, de 24 de novembro de 2015, pela Resolução Normativa ANEEL n° 786, de 17 de outubro de 2017.

¹⁴ Nos termos da citada resolução, considera-se microgeração distribuída a “central geradora de energia elétrica, com potência instalada menor ou igual a 75 kW e que utilize cogeração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL, ou fontes renováveis de energia elétrica, conectada na rede de distribuição por meio de instalações de unidades consumidoras”.

¹⁵ Nos termos da citada resolução, considera-se minigeração distribuída a “central geradora de energia elétrica, com potência instalada superior a 75 kW e menor ou igual a 5MW e que utilize cogeração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL, ou fontes renováveis de energia elétrica, conectada na rede de distribuição por meio de instalações de unidades consumidoras”.

¹⁶ Sem prejuízo da Resolução Normativa ANEEL n° 481, de 17 de abril de 2012, a qual concedia significativo desconto nas tarifas de uso das redes de distribuição e transmissão para empreendimentos utilizadores de fonte solar.

¹⁷ Art. 2º, inciso III, da Resolução Normativa ANEEL n° 482, de 17 de abril de 2012.

No modelo de geração compartilhada e no de autoconsumo remoto, há a possibilidade de que a unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída seja instalada em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada. Com efeito, nos termos art. 2º da Resolução Normativa ANEEL nº 482¹⁸, de 2012:

VII - geração compartilhada: caracterizada pela reunião de consumidores, dentro da mesma área de concessão ou permissão, por meio de consórcio ou cooperativa, composta por pessoa física ou jurídica, que possua unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras nas quais a energia excedente será compensada”.

VIII – autoconsumo remoto: caracterizado por unidades consumidoras de titularidade de uma mesma Pessoa Jurídica, incluídas matriz e filial, ou Pessoa Física que possua unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída em local diferente das unidades consumidoras, dentro da mesma área de concessão ou permissão, nas quais a energia excedente será compensada.

Isso se apresenta como uma oportunidade de negócios para aqueles que possuem extensas faixas de terra e podem disponibilizá-las, em parte ou no todo, para a implantação de centrais de microgeração ou minigeração fotovoltaica.

Nisso reside a possibilidade de ganhos para a Reforma Agrária, já que o INCRA é proprietário de imensas extensões de terra em todo o território nacional (87.953.588 hectares), as quais se encontram destinadas à Reforma Agrária.

Por outro lado, o mercado de geração de energia solar está em franca ascensão¹⁹, e pode trazer ganhos à Reforma Agrária (e aos assentados), acaso seja visto como uma oportunidade de geração de renda e desenvolvimento dos projetos de assentamento.

Surge então a potencial exploração de energia solar em projetos de assentamento como uma alternativa de instrumentalização dessa política pública, a fim de garantir-lhe resultados e promover o desenvolvimento no campo.

Logo, através do modelo de geração compartilhada e de autoconsumo remoto, pode-se pensar na concessão onerosa de uso a terceiros (pessoas físicas ou jurídicas) de parte dos projetos de assentamento para a implantação de um empreendimento de microgeração ou

¹⁸ Com a redação dada pela Resolução Normativa ANEEL nº 687, de 24 de novembro de 2015.

¹⁹ Segundo o infográfico Absolar, o Brasil instalou 1,2GW em 2018, totalizando 2,4GW de capacidade instalada acumulada de energia fotovoltaica. Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica. **Infográfico Absolar**. Dispõe informações a respeito do uso de energia solar fotovoltaica no Brasil. Disponível em <http://www.absolar.org.br/infografico-absolar-.html>. Acesso em 20 nov. 2019.

minigeração fotovoltaica, cujo ganho econômico possa ser revertido aos assentados, seja diretamente (transferência direta de renda) ou por meio de aplicação dos recursos oriundos da exploração em projetos de interesse da comunidade, tais como construção e reforma de casas e estradas, eletrificação rural, saneamento básico, assistência técnica, processos produtivos, implantação de infraestrutura de transporte e de comercialização da produção.

O Estado atuaria como indutor do desenvolvimento mediante a disponibilização de seu patrimônio imóvel em troca de vantagens específicas aos assentados (e ao PNRA) impactados pelo empreendimento. Além disso, não seria um instrumento oneroso ao Estado.

No mais, é de se afirmar a convivência harmônica entre os empreendimentos (assentamento e geradora), premissa essa de ordem técnica. A título de exemplo, tem-se a notícia de que o primeiro condomínio solar do Brasil²⁰, localizado na cidade de Tabuleiro do Norte, Estado do Ceará, possui um parque com 3.420 painéis solares em uma área de 3,5 hectares, com 1,1 MWp de potência instalada, o suficiente para abastecer 900 residências. Trata-se de área mínima em face do tamanho dos projetos de assentamento, notadamente ante o fato de que não são utilizados em toda a sua extensão.

Assim, o baixo impacto socioambiental do empreendimento solar torna o uso da área necessária compatível com atividades agropastoris e com a organização socioespacial dos assentados²¹, não constituindo empecilho maior à proposta²².

Por fim, a concessão onerosa proposta levará em consideração as peculiaridades de ser um negócio jurídico encetado entre um ente público (INCRA) e um particular (empresário), envolvendo dezenas (ou centenas) de assentados, devendo, por isso, ter uma visão prospectiva em face da alteração de titularidade do imóvel no qual instalado²³, a fim de se apresentar como um modelo viável a ensejar ganhos a todos os atores.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se dispôs a avaliar uma possibilidade de desenvolvimento no campo ao compatibilizar a Reforma Agrária e a exploração de energia solar fotovoltaica em projetos

²⁰ ENEL. **Você sabe o que é um Condomínio Solar?** Dispõe informações a respeito de Condomínios Solares. Disponível em: <https://www.enel.com.br/pt-ceara/historias/a201705-voc-sabe-o-que--um-condomnio-solar.html>. Acesso em 16 nov. 2017.

²¹ Por envolver múltiplos atores, recomenda-se que esse processo seja legitimado pelos assentados que serão impactados, após constatação, pelo INCRA, da efetiva possibilidade de coexistência dos empreendimentos.

²² Hoje, por exemplo, as linhas de transmissão “convivem” com os assentados em vários projetos de assentamento. Também é conhecida a mineração e extração de petróleo em gás natural em projetos de assentamento.

²³ Em regra, após a consolidação ou emancipação do assentamento, o assentado é titulado em definitivo, ou seja, torna-se proprietário da terra, em conformidade com a Lei nº 8.629, de 1993, e o Decreto nº 9.311, de 2018.

de assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, como instrumento alternativo de promoção à Reforma Agrária.

A partir do reconhecimento dos objetivos da Reforma Agrária – tais como democratizar a estrutura fundiária, fomentar produção de alimentos, gerar ocupação e renda, combater a fome e a miséria, superar a desigualdade e exclusão social da população rural, interiorizar serviços básicos, fixar dignamente do homem no campo, propiciar habitação, educação, saúde e cultura, promover a cidadania e a justiça social, diversificar o comércio e os serviços no meio rural e democratizar as estruturas de poder –, e da possibilidade de incremento tecnológico no campo, é possível fomentar o instrumento aqui proposto e trazer ganhos ao Programa Nacional de Reforma Agrária e aos assentados, através da concessão onerosa e uso de áreas dos projetos de assentamento para a instalação de microgeradores e minigeradores fotovoltaicos para fins de geração compartilhada e autoconsumo remoto, empreendimentos de diminuto impacto socioambiental.

Logo, comprovada a possibilidade jurídica, deve-se pensar no adequado modelo de exploração, vez que se trata de contrato administrativo, o qual envolverá diretamente terceiros (os assentados), que deverão ser ouvidos no processo de concessão, pois se tornarão os futuros titulares do imóvel onde será implantado o empreendimento. Assim, deve-se buscar um consenso no modelo exploratório, a ser acertado entre Estado, assentados e empreendedor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. 2005. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/pnra/file/482-ii-pnra>. Acesso em: 30 jul. 2019.

PEREIRA, Enio Bueno e outros. **Atlas Brasileiro de Energia Solar**. 2 ed. São José dos Campos: INPE, 2017. Disponível em http://labren.ccst.inpe.br/atlas_2017.html. Acesso em 20 nov. 2019.

MARQUES, Benedito Ferreira. MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito agrário brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. A reforma agrária. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, n. 2, a. 18, p. 5-20, ago./nov., 1988.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERINO, Mauro Moura; CAMARGO, Ivan Marques de Toledo; OLIVEIRA, Marco Aurélio Gonçalves de. Geração distribuída: discussão conceitual e nova definição. **Revista Brasileira de Energia**, Itajubá, v.14, n.1, p.47-69, 1º Sem, 2008. Disponível em: <https://sbpe.org.br/index.php/rbe/issue/view/26>. Acesso em 20 nov. 2019.

PROFITABLE CONCESSION FOR PHOTOVOLTAIC SHARED GENERATION IN SETTLEMENT PROJECTS

ABSTRACT

It analyzes the exploration of solar energy in settlement projects of the National Institute of Colonization and Agrarian Reform, as an instrument of incentive to the Agrarian Reform, through which it would be possible to generate income, set up infrastructure and worthily settle man in the countryside. At the same time, encourages sustainable Energy Policy using renewable energy. It is used applied, exploratory, qualitative, bibliographical and documentary research. In the end, it declares the legal feasibility of promoting Agrarian Reform through the instrument of profitable concession of the use of settlement project areas for the implementation of micro-generators and mini-generators.

Keywords: Land reform. Settlement Projects. Photovoltaic Utilization.